

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500.
– Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

ДОСТАВЉАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА НАЦРТ НОВОГ ЗАКОНА О УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЕВРОПСКЕ СТАНДАРДЕ

Апстракт

Достављање у управном поступку, било да се уравни делатности схвати као ауторитативно или неауторитативно деловање, или пак као скуп различитих активности у оквиру којих се прожимају елементи како ауторитативној, тако и неауторитативној карактера¹, представља кључни моменат у управном поступку. Једино је уредно достављање услов за одвијање, односно наставак ујавној поступку. Стога ће у овом раду бити речи о достављању у управном поступку, у којем се одлучује о признавању права или утврђивању обавезе неког лица, односно о неком његовом на закону заснованом интересу.

Кључне речи: достављање у управном поступку, доставница, прешке у достављању

1. УВОД

Остваривање, односно признавање права представља један од основних циљева сваког лица у савременим државама. С друге стране, ниједна обавеза не може бити утврђена уколико њен адресат или обвезник са тим није упознат. Зато је питање достављања уопште, а не само у управном поступку, једно од кључних за нормално одвијање свих правних поступака.² Тако је у управном, кривичном, али и грађанским поступцима – парничном, ванпарничном и извршном. Окривљени не може бити осуђен ако није обавештен о постојању оптужнице која га терети, а тужени, на пример, не може трпети штетне последице ако није уредно обавештен о актима друге стране.

Поступак пред једним државним, односно управним органом подразумева двосмерну комуникацију – између органа и странке, а понекад

* Нада Драгић, МА, кандидаткиња докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду.

1 С. Лилић, *Ујавно право и ујавно процесно право*, Београд 2010, стр.46.

2 D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford 2007, стр. 411.

и између органа и странака, што је случај у судским поступцима, где су, осим суда, присутне и две стране. Странка и орган комуницирају путем поднесака, а орган са странком путем достављања разних писмена, као што су: позиви, закључци, решења и други службени списи.³

2. ПОЈАМ ДОСТАВЉАЊА

Достављање представља радњу у управном поступку путем које државни органи, односно организације које воде управни поступак предају писмена (позиве, решења, закључке и друге службене списе) лицу коме су намењена, а које треба да потврди њихов пријем.⁴ Сврха те процесне радње састоји се у томе да се адресату, односно особи којој је писмено намењено, пружи могућност да се упозна са садржајем писмена, како би могла да предузме све што је потребно за остваривање, односно заштиту својих права и интереса. Да би произвело правно дејство, достављање мора бити уредно извршено, односно на начин предвиђен законом.⁵ Ово стога што се важне правне последице вежу за ову радњу. Оне се могу односити на само писмено које се доставља, на орган који га издаје или на лице коме се писмено упућује.

Да би се уопште могло говорити о достављању, треба да буде испуњен основни услов, а то је да постоји службени спис, односно писмено.⁶ У Закону о општем управном поступку⁷ (ЗУП) набраја се шта се све може сматрати писменом, а су то: позиви, решења, закључци и друга службена списа, на пример, уверења. Свакако, под тим појмом се подразумева текст који је написан (руком или откуцан) од органа који води поступак и чија је садржина често одређена законом или на закону заснованом пропису.⁸

Различити су поводи због којих се орган обраћа учесницима поступка писменим путем.⁹ Тако их он може писменим путем позвати да учествују у поступку – да дођу на саслушање, да исправе поднесак; може позвати и нека друга лица чије је учешће у поступку потребно – сведоке, вештаке; или може доставити одлуке странкама и другим лицима – решења, закључке.¹⁰

3 С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2010, стр. 446.

4 Сајт судске праксе Хрватске, <http://www.sudskapraksa.com/6828-DOSTAVLJANJE-U-UPRAVNOM-POSTUPKU---NOVINE-U-ZAKONIMA.html>, 26. март 2013. године

5 С. Јанојлић, Г. Станојчић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 2010, стр. 97.

6 *Ibidem*.

7 *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ”, бр. 33/1997 и 31/2001 и „Службени гласник РС”, бр. 30/2010.

8 С. Јанојлић, Г. Станојчић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Пословни биро, Београд 2010, стр. 98.

9 Савез опћина и градова Федерације Босне и Херцеговине, *Комуницирање органа управе и странака код одлучивања у управним стварима и практични примјери управних и других аката*, Сарајево 2012, стр. 3.

10 Г. Бребан, *Административно право Француске*, Подгорица 2002, стр. 345.

Писмено ће бити достављено на начин који одреди орган чије се писмено доставља. То може бити: посредством службеног лица које врши доставу, поштом, телефаксом, а изузетно и позивањем лица коме се има извршити достављање, у складу са чланом 60. став 1 и чланом 71. Закона о општем управном поступку.

Одредбом члана 21. Закона о управним споровима¹¹ предвиђено је да суд може доставити акте странци у облику електронског документа, само уз претходни изричит пристанак те странке, што се обавља у складу са Законом о електронском потпису¹² и Законом о електронском документу¹³.

3. ОСВРТ НА ДОСТАВЉАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Захваљујући чину достављања почињу да теку различити рокови, на пример, за употребу правних средстава; странка може остварити, или почети да остварује неко своје право. Такође, пре достављања решење не може да производи дејство, а орган који је издао акт не може по њему поступати. Док не буде достављено, решење не обавезује ни сам орган који га је донео, те према томе може бити замењено новим.¹⁴ Управо због његовог значаја, мора се водити рачуна и о начину достављања писмена (аката органа управе у комуникацији са странкама), што је детаљно уређено Законом о општем управном поступку.

Треба поменути и добру управу, као релативно новији концепт опхођења управних органа према странкама, који својим ћутањем неће исходovati одуговлачење поступка, него ће, понашајући се и по неким неправним (*bona fide*) принципима учтивости и пристојности, вршећи своју функцију не само легално, него и одговорно и ефикасно, омогућити странкама ефикасне поступке, достављајући своја писмена поштујући рокове и прописане начине, не само зато што закон тако налаже.

Начини достављања поднесака и друге појединости у овој области свеобухватно су регулисани Законом о општем управном поступку, као и Закон о управним споровима.

4. ВРЕМЕ И МЕСТО ДОСТАВЉАЊА ПИСМЕНА

Законом о општем управном поступку уређено је и када се достављање може вршити. Тенденција је да се заштити, колико је то могуће, лице коме се достављање врши, од узнемиравања у невреме. Зато је предвиђено да се достављање врши само радним данима, и то дању, да

11 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.

12 Закон о електронском потпису, „Службени гласник РС”, бр. 135/2004.

13 Закон о електронском документу, „Службени гласник РС”, бр. 51/2009.

14 С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2010, стр. 441.

се достављање посредством службеног лица не може се вршити недељом ни нерадним данима, односно за време државних празника. „Повреда ове одредбе, међутим, овлашћује странку само да одбије доставу, но, ако исту прими, достава је пуноважна без обзира на односну повреду.”¹⁵

Одредбама ЗУП-а не дефинише се граница између дана и ноћи, али требало би тумачити да је достављање писмена могуће „за видела”, те да се време у периоду од 22 до 4 часа не може подвести под дан.¹⁶

Изузетно је могуће посредством службеног лица извршити достављање и недељом, на дан државног празника или ноћу, ако орган чије писмено треба да се достави то одреди из нарочито важних разлога, односно ако је достављање у недељу неодложно потребно.¹⁷ Насупрот томе, достављање поштом може се вршити сваког дана, без ограничења, дакле, и недељом и на дан државног празника.

Што се тиче места на коме се може извршити достављање, непосредна предаја писмена одређеном лицу врши се тамо где је највероватније да ће се оно наћи, обично у његовом стану, пословној просторији или на радном месту ако је прималац запослен. Када се достављање врши адвокату, онда је то у његовој канцеларији.

Осим тога, достављање се може извршити и ван тих просторија, односно на сваком месту на коме се прималац може наћи (на пример, у ресторану, на пијаци, испред зграде у којој живи), али и на другом, односно било ком месту (на пример, на улици). За тај начин достављања важно је да буде испуњен основни услов, а то је пристанак адресата да прими писмено на том месту.

Став је судске праксе да је неуредна достава, на пример, у продавници коју је адресат издао у закуп, са следећим описом: „Тужени орган сматра да су наводи жалбе неосновани и да нису могли бити уважени имајући у виду одредбу члана 73. Закона о општем управном поступку која предвиђа да се достављање врши у стану, пословној просторији, па како је достављање извршено у пословној просторији, то су наводи жалбоца неосновани. Како је у конкретном случају неспорно да је првостепено решење о утврђивању пореске обавезе тужиоцу достављено тако што је остављено у продавници, коју је тужилац иначе издао у закуп другом лицу, о чему је доставио доказе уз тужбу, то се не ради о уредној достави решења извршеној у складу са цитираном одредбом закона, јер се закупац пословне просторије не може сматрати лицем које је запослено код тужиоца у смислу одредбе члана 74. ЗУП-а.”¹⁸

15 Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 2/2005, Београд 2005, стр. 457.

16 С. Јанојлић, Г. Станојчић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Пословни биро д.о.о., Београд 2010, стр. 99.

17 *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ”, бр. 33/1997 и 31/2001 и „Службени гласник РС”, бр. 30/2010

18 Из образложења Пресуде Врховног суда Србије У. 3197/2000 (преузето из: С. Јанојлић, Г. Станојчић, *op.cit.*, стр. 100).

5. НАЧИНИ ДОСТАВЉАЊА

5.1. Посредно достављање

Како је основни циљ достављања да се са садржином писмена упозна сам адресат, изузетно је важно да писмено буде уручено лично адресату, дакле – непосредно. Међутим, пошто то често није изводљиво, могуће је достављање и преко других лица, односно посредно достављање. Оно се врши само када из неких разлога лично достављање није могуће и када се сматра да ће лице коме је писмено предато (и које је обично у блиској вези са адресатом) уредно уручити примаоцу. Дакле, достављање писмена неком другом лицу, а не адресату представља посредно достављање, и то са дејством као да је предаја извршена самом адресату.¹⁹ Такво достављање је могуће извршити само ако законом није предвиђено обавезно лично достављање.

Реч је о ситуацији у којој лице које треба да уручи писмено не затекне адресата у стану или на његовом радном месту. У првој ситуацији, достављање се може извршити и неком од одраслих чланова адресатовог домаћинства. Основни услов у овој ситуацији јесте да у стану треба буде неко од чланова адресатовог домаћинства, да је у питању одрасли члан и да то лице прихвати пријем. Чланом домаћинства сматра се лице које са адресатом чини заједницу живота и становања (на пример, супружник, ванбрачни партнер, деца, родитељи, браћа и сестре...). То свакако не може бити особа која се тренутно налази у стану (на пример, комшија или мајстор). С друге стране, не може се писмено уручити ни одраслом члану домаћинства ако је у таквом стању (под дејством алкохола, дроге, болестан...) да се не може очекивати да ће писмено предати адресату. Међутим, „не сматра се да је решење у управном поступку уредно достављено у смислу члана 74. Закона о општем управном поступку, ако се уместо лицу на чије име решење гласи, уручи његовом оцу као одраслом члану његовог домаћинства, пре него што се покуша достава адресату, и ако то достављање није извршено у стану, већ у просторијама органа.”²⁰

Ако се достављање врши на радном месту адресата, а овај се не затекне у просторијама у којима ради (на пример, на терену је), достављање се може извршити лицу које је на истом месту запослено, ако оно пристане да прими писмено, према члану 74. став 2 ЗУП-а. Такође, достављање адвокату може се извршити и предајом писмена лицу које је запослено у његовој адвокатској канцеларији.

Достављање лицу које није адресат не може се извршити уколико то лице учествује у истом управном поступку са супротним интересима јер такво лице вероватно не би ни водило рачуна о предаји писмена адресату, а често му и није у интересу да писмено буде уручено супротной страни.

19 Билтен судске праксе Врховног суда Србије бр. 2/2005, Београд, 2005, стр. 458.

20 *Ibid.*

Уколико достављач утврди да је адресат одсутан, те да му се писмено не може уручити на време ни посредно, дужан је да неуручено писмено врати органу који га је издао. Битно је да том приликом наведе место и тачну адресу на којој се адресат налази, односно, ако је могуће, колико ће бити одсутан. Зависно од конкретнег случаја, орган може сачекати да се одсутно лице врати и поновити достављање, а уколико му је позната адреса на којој лице борави, може покушати достављање на тој адреси.

У пракси Управног суда Хрватске, у пресуди Ус-604/80, заузет је став да „ако је достава првостепеног решења извршена противно одредби члана 87. ЗУП-а, код оцене допуштености жалбе мора се утврдити када је странка стварно примила решење од особе којој је решење било погрешно уручено. Утврђивање тог дана треба извршити на начин који је примерен поједином случају, на пример, суочавањем адресата, односно странке и достављача, графолошким вештачењем, или саслушањем те особе као и сведока”.²¹

5.2. Обавезно лично достављање

Пошто је оптимална ситуација да адресат прими писмено лично, а јасно је и да то често неће бити могуће, законодавац је, у тачно одређеним случајевима предвидео обавезно лично достављање. То су следеће ситуације:

- када је такво достављање одређено ЗУП-ом или другим прописом,
- када од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужавати (на пример, за жалбу),
- када то нарочито одреди орган који је наредио достављање.
- Ако достављач не затекне адресата на месту предвиђеном за лично достављање, дужан је да се обавести када и на ком месту може да га нађе. Потом ће му код неког од одраслих чланова његовог домаћинства или, кад је достављање покушано на радном месту, код колеге, односно код лица у адвокатској канцеларији оставити писмено обавештење о пријему писмена. Ако ни тада не успе да изврши достављање, достављач ће на врата стана, пословне просторије, или радног места адресата прибити писмено саопштење о томе где се писмено налази, и тиме ће се сматрати да је достављање извршено.

Достављање писмена може бити извршено и законском заступнику, пуномоћнику или пуномоћнику за примање писмена, уколико их странка има. Достављањем тим лицима сматра се као да је достављање извршено самој странци.

Законом о општем управном поступку дозвољено је да одређена лица могу одбити пријем писмена, али из наведених разлога, који се одnose на време, начин и место предаје.

21 Сајт Управног суда Хрватске, http://www.upravnisudrh.hr/dogadanja/opatija_2007/dostava_bogdanovic.htm, 9. април 2013.

Покрајински заштитник грађана у децембру 2011. дао је свој став поводом повреде правила о обавезном личном достављању пореских решења, и то на следећи начин: „Покрајински омбудсман примио је већи број представки са притужбама на рад Градске пореске управе Нови Сад која је током децембра ове године грађанима доставила решења о утврђивању пореза на имовину за 2010. и 2011. годину. Сви подносиоци представки наводе да су решење о утврђивању пореза затекли у поштанском сандучету и ни у једном од случајева који су нам познати није извршена лична достава, нити је она покушана. Упркос томе, са коверти у којима су била решења уклоњена је повратница и тако су убачене у поштанско сандуче. Међу грађанима који су се обратили Покрајинском омбудсману има оних који су већ измирили обавезе на које се нова решења односе, а неки од њих су први пут добили решења о порезу на имовину (станове) које још нису пријавили у Градској пореској управи.

У поступку утврђивања ове пореске обавезе, Градска пореска управа Нови Сад није имала у виду, с једне стране, да се решења о утврђивању пореза на имовину доносе у поступку у којем је обавезно учешће странке, а с друге стране да се достављање пореских управних аката, па и решења о утврђивању пореза на имовину, врши по правилима личног достављања, која су прописана Законом о пореском поступку и пореској администрацији, односно Законом о општем управном поступку.

Поступак утврђивања пореза на имовину подразумева учешће странке у поступку. Сходно члану 133. став 1. Закона о општем управном поступку странка има право да учествује у испитном поступку и да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе ради остварења циља поступка. Сходно начелу саслушања странке загарантованог одредбом члана 9. Закона о општем управном поступку, пре доношења решења странци се мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења. У случају непријављене имовине, Градска пореска управа нема све неопходне податке за доношење решења. Висина пореза на имовину се одређује на основу оцене, између осталог, и квалитета предмета опорезивања, о чему Пореска управа не може стећи сазнања без учешћа странке у поступку.

Пореска решења донета уз учешће странке у поступку, странкама се уручују лично. Грађанин својим потписом потврђује преузимање решења и од дана уручења решења, странци почиње да тече рок за подношење жалбе.

Решење којим се решава о правима и обавезама грађана не производи правно дејство без доказа о томе да је извршено лично достављање странци, по правилима пореског, односно општег управног поступка. Дакле, жалбу је потребно подносити само против решења која су лично достављена грађанима и само је у том случају оправдана наплата таксе на жалбу.”²²

22 Сајт Владе Војводине, http://www.vojvodina.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=6253&Itemid=1, 9.4.2013.

Врховни суд Србије у пресуди У-2506/95 заузео је став поводом једног начина личног достављања писмена, рекавши да се „сазнање странке за донето решење и његову садржину уподобљава лично извршеној достави, па је то требало имати у виду при одлучивању о благовремености предлога за обнову поступка окончаног тим решењем”.

Може се рећи да иако акти заштитника грађана или судске пресуде нису формални извори права у нашем правном систему, оне имају изузетан ауторитет, па ће тако вршити утицај и на органе који примењују ЗУП, односно који се баве управноправним питањима.

5.3. Посебни случајеви достављања

У ову групу убрајају се: достављање законском заступнику и пуномоћнику странке, достављање пуномоћнику за примање писмена, достављање државним органима, предузећима и другим правним лицима, достављање осталим лицима, достављање јавним саопштењем, у случају одбијања пријема, као и у случају промене пребивалишта, боравишта или седишта странке у управном поступку, у којим случајевима се примењују одредбе о достављању прописане у члановима ЗУП-а од 78 до 86.

6. ДОСТАВНИЦА

Доставница је потврда о обављеној достави. Уредно састављена доставница има значај јавне исправе. Због тога приликом достављања сваког писмена мора бити потписана доставница коју достављач враћа органу и која се улаже у спис конкретног управног предмета, како би службено лице које води управни поступак могло да види из ње да ли је достава обављена, како је, коме и када обављена, коме је писмено предато и ко је доставу обавио.²³ Пример доставнице, односно потврде о извршеном достављању дати су у Анесу овог рада.

Доставница се сачињава по прописаном обрасцу чију форму утврђује орган управе надлежан за старање о спровођењу Закона о општем управном поступку (чл. 289 ЗУП-а). Код нас је још увек важећи Правилник о обрасцима аката у управном поступку²⁴ из 1999. године, који је донело Савезно министарство правде.

У пракси наших управних органа, осим предвиђених образаца, приликом достављања, као доказ о извршеном уредном достављању, често служи и потпис лица коме је писмено упућено на самом акту који му се упућује, а који је претходно послат у два примерка.

Од новијих аката у вези са достављањем, у нашем правном систему постоји *Правилник о начину достављања и обрасцу пријаве и изражи-*

23 Ј. Бајт, Љ. Ивасовић, М. Коморчец, *Управни поступак и управни спорови у примјени*, Загреб 1999, стр. 101.

24 *Правилник о обрасцима аката у управном поступку*, „Службени лист СРЈ”, бр. 8/1999

вања *досџелих неизмирених обавеза друшџивених љредузећа њо извршеним љресудама за њоџраживања из радних односа*²⁵ из 2012. године, који је донео министар економије и регионалног развоја. Ову пријаву је требало доставити се Агенцији за приватизацију, и то до 5. августа 2012. године, тако да овај правилник више не важи.

Правилно попуњена доставница садржи потпис примаоца и достављача. Прималац је дужан да на одговарајућем обрасцу доставнице својеручно, и то словима, а не бројевима, назначи дан пријема,²⁶ а затим својим потписом на доставници потврди пријем писмена које му се уз доставницу уручује. Достављач такође потписује доставницу, чиме потврђује да је означеног дана на доставници предао писмено примаоцу.

Значај овог одређења је у томе што од овог датума почињу да теку процесни рокови – за улагање правног средства против писмена које се уручује.²⁷ У пракси, због незнања, веома често сам достављач уписује датум уручења, што доводи у питање правну ваљаност доставнице и њену доказну снагу.²⁸ Ако се одређени рок по закону рачуна у сатима, у доставници ће се означити и час уручења.

Достављач ће поступити према одредбама ЗУП-а ако је прималац неписмен или не може да се потпише на доставници, односно ако прималац одбије да је потпише.

Када је достављање извршено неком одраслом члану домаћинства адресата, односно лицу које је запослено код адресата – односно ако је писмено предато лицу у његовим пословним просторијама, достављач ће на доставници означити лице којем је писмено предато и однос у коме се то лице налази према „примарном” адресату писмена. Лице коме је писмено предато својеручно ће потписати доставницу.²⁹

Захваљујући развоју модерних технологија, и све већем коришћењу погодности интернета и електронске комуникације, развија се нови вид доставнице – у електронској форми, што је повезано са могућим злоупотребама, које треба предупредити.

7. ГРЕШКЕ И ПРОБЛЕМИ У ДОСТАВЉАЊУ

При свакој фактичкој радњи достављања писмена, као и при сачињавању доставнице, може бити направљена грешка. Доставница као јавна исправа не може садржати необориву претпоставку да је достава

25 *Правилник о начину достављања и обрасцу љријаве љоџраживања досџелих неизмирених обавеза друшџивених љредузећа њо извршеним љресудама за љоџраживања из радних односа*, „Службени гласник РС”, бр. 57/2012

26 *Закон о оџишџем ујравном љосџууку*, „Службени лист СРЈ”, бр. 33/1997 и 31/2001 и „Службени гласник РС”, бр. 30/2010, чл. 87. ст. 1.

27 С. Ивановић, *Коменџар Закона о оџишџем ујравном љосџууку – са судском љпраксом*, Подгорица 2005, стр. 199.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

уопште извршена предајом писмена адресату нити да је достављање извршено по закону. Могуће су грешке при достављању у именима, бројевима и датуму.

Два најважнија податка на доставници јесу име лица коме је писмено предато и дан када је то извршено. Пошто су могуће грешке при уписивању тих података на образац доставнице, треба прописати када се сматра да је достављање извршено ако се том приликом поткрала нека грешка. Тако ће се сматрати да је достављање писмена извршено оног дана за који се утврди да је лице коме је писмено намењено стварно добило то писмено.

Последица грешке у достављању може бити став да достављање није извршено. Међутим, до такве последице не мора увек доћи. Неће постојати таква последица ако је лице коме је писмено намењено стварно добило писмено. Дакле, ако је при достављању учињена грешка, битно је да се утврди да ли је и када адресат примио писмено које му је требало доставити.

И обрнуто, када се не може утврдити да је адресат примио писмено, сматраће се да достављање није извршено, без обзира на погрешно извршено достављање.³⁰ Пример за ту ситуацију јесте – када је решење које је требало обавезно лично доставити странци достављено настојнику зграде.³¹ У том случају, учињена је грешка у достављању, па се због тога морало утврдити да ли је и када настојник зграде предао решење адресату. Узима се да је тог дана извршено уредно достављање, па од тада почиње да тече рок за употребу правног средства. Ако би се, пак, утврдило да настојник није предао решење адресату, односно, ако се не може утврдити да је предаја адресату извршена, сматраће се да достављање уопште није извршено.

Посебан проблем приликом достављања представља и евентуални договор између достављача и адресата, у ситуацији када адресату не одговара пријем писмена, те му достављач „изађе у сусрет” и достављање не изврши, уз навођење неког разлога, који би, да постоји, био оправдан. Достављање писмена у свим правним поступцима представљало је одувек болну тачку правног система. Упркос чињеници да је ова процесна радња одувек била детаљно регулисана, достављање је у пракси изазивало велике проблеме и знатно утицало на дужину трајања поступка.³²

С обзиром на то да у Србији достављање писмена представља велики проблем у свим правним поступцима, овој теми треба посветити више пажње. Неопходно је детаљније истражити узроке и понудити нова, можда оптимална решења овог проблема, али уз свеобухватну анализу евентуалних последица.

30 Х. Козарчанин, М. Косавац, *Коментар Закона о ојшћем ујравном јосћујуку*, Правно-економски центар, Београд 1989, стр. 113.

31 *Ibid.*

32 Александар Радованов, „Битне карактеристике достављања”, *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, бр. 1, 2012, стр. 3.

Тако се може говорити о установљавању правне фикције у овој области, са циљем ефикаснијег одвијања поступка. Ако би се као правило установила одредба да ће се у случају одређеног броја неуспелих покушаја достављања (уручења писмена адресату) сматрати да је достављање извршено, то би створило извесно растерећење поступка, краткорочно посматрано. У том случају, странка би накнадно могла тражити повраћај у пређашње стање (*restitutio in integrum*) или би накнадним улагањем жалбе покушала да исходује повољнију ситуацију за себе. Слично решење прихваћено је у Изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији из новембра 2012. године, али уз навођење само претпоставке о уручењу, не узимајући у обзир стварне покушаје достављања.

Осим тога, наше законодавство треба ускладити са европским, у смислу уважавања и евентуалне имплементације одређених норми које би биле корисне у нашем праву. Зато би било важно сагледати праксу Европског суда правде и Европског суда за људска права. Њихова деценијска пракса свакако би била корисна и за српско право.

8. ДОСТАВЉАЊЕ У НАЦРТУ НОВОГ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Нацрт Закона о општем управном поступку, који се налази у фази јавне расправе, садржи приближно исту садржину као и тренутно важећи. Бар је систематизација слична. Одредбе о достављању претрпеле су знатне промене у односу на тренутно важећи закон.

Пре свега, више се не користи термин достављање него обавештавање. То је битна разлика у односу на досадашње решење, с обзиром на то да је достављање у управном поступку правна радња изузетног значаја, од које зависи даље одвијање поступка, од које почињу да теку рокови итд., а обавештавање је фактичка радња, и то – фактичка радња која само може евентуално претходити достављању, а не може га заменити. У Нацрту новог закона о општем управном поступку, достављање је представљено само као један вид обавештавања, и то формално обавештавање.

Предвиђено је и то да када је странка присутна (присутност вероватно значи физичко присуство странке у просторијама органа који води поступак), обавештавање се врши усмено или коришћењем другог погодног вида комуникације, а изузетно, хитна и кратка обавештења се могу упутити телефонски, о чему ће се сачинити службена белешка.³³ Овде чуди да ће орган само у случају телефонског обавештавања странке сачинити службену белешку о томе, што није предвиђено за усмено обавештавање. Захваљујући таквој одредби, могуће су злоупотребе, па

33 Нацрт закона о општем управном поступку, чл. 75. ст. 3, сајт Министарства правде и државне управе, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

би се орган могао позивати на обавештеност странке, која обавештење уопште није примила.

Као новина, предвиђено је и „обавештавање електронским путем”, и то слањем електронског документа на адресу за електронску пошту или другим електронским путем у складу са посебним законом или другим прописом. То се чини као добра идеја, међутим, како у Србији још увек нису заживели електронски документ и електронски потпис, чини се да би таква одредба морала бити пажљиво размотрена да би се избегао зачарани круг који би се створио у случају примене тих одредаба. Поставља се питање да ли би орган управе прво требало да регулише питање електронског документа, па тек онда да га шаље, а то би онда значило одуговлачење краја поступка.

Ово су само неке од новина Нацрта закона о општем управном поступку, на које се могло указати у светлу теме овог рада. Свакако, за похвалу је рад на измени Закона о општем управном поступку, а јавна расправа и учешће стручњака из области управног права вероватно ће довести до најбоље могуће верзије овог изузетно важног закона.

Кроз исту фазу – фазу јавне расправе – пролази и црногорски Нацрт закона о општем управном поступку, чини се са доста сличним попуњеним решењима и различитим образложењем у односу на српски Нацрт овог закона.

9. ЗАКЉУЧАК

Достављање је изузетно значајна радња у управном поступку. Захваљујући њој, као што је већ наведено, почињу да теку разни рокови, али је најбитније то што захваљујући уредном достављању управни поступак може да се одвија ефикасно, а о управној ствари може да буде одлучено у врло кратком року. У том смислу, достављање се може посматрати као радња која се може предузети са мало тешкоћа, или без њих, са изузетним резултатима. С друге стране, уколико та незахтевна радња не буде ефикасно спроведена, долази до одуговлачења управног поступка, незадовољстава и органа, али и странке, застоја у раду службеника, којима се гомилају нерешени предмети, застоја у раду управног органа, успоравању правног система, а све то има последице на конкретан догађај у животу појединца, који је требало да буде решен.

Битно је да се поштују одредбе о времену и месту достављања јер се на тај начин постиже највећи степен уручења писмена. Потом, врло је важно обратити пажњу на одредбе о посредном, обавезном личном достављању, као и на посебне случајеве достављања, имајући у виду да су у овој области могуће многе злоупотребе, које би или одуговлачиле поступак или би довеле до његовог погрешног окончања.

С обзиром на то да се све радње, па и достављање као једна процесна радња, обављају са циљем ефикасног окончања управног поступка,

како би се решило о одређеној управној ствари, то је и значај доставнице изузетан. Наиме, она представља доказ о извршеној достави, па постоји и претпоставка да је странка, уколико је примила неко писмено, упозната са његовом садржином, те може и да предузме одређене радње. У супротном, ако постоји доказ о уредној достави а странка се пасивно понаша, то значи да је у питању њена воља да се тако понаша. У том случају она сноси последицу свог нечињења, па јој самим тим нису угрожена права, односно поштовано је начело заштите права грађана. Зато је изузетно важно поштовати правила о попуњавању и садржини доставнице, којима су детаљно уређене разне могуће ситуације како се не би дешавале злоупотребе.

Уредно извршено достављање неког поднеска има велики значај јер може да растерети целокупан правни систем, а не само једног службеника и једну странку. То појединачно достављање јесте ситница која може бити проблем, али ако имамо више „нереализованих достављања”, то постаје проблем који оптерећује правни систем.

Посебно треба обратити пажњу на поменуте „договоре” достављача и адресата како се не би дешавало да се писмено изузетно дуго времена не може уручити, ни мање ни више, него адресату који борави у месту свог регистрованог пребивалишта, здрав и у пријатеским односима са достављачем. Пошто су и достављачи запослени у органу управе који води поступак, требало би их посебно упозорити, али и освежавати им знање о њиховим обавезама, како би доприносили ефикасности поступка, а не супротно.

Од значаја може бити и имплементација одређених, за наш правни систем прихватљивих норми европског права, како бисмо усвајањем нових идеја растеретили наш управни поступак тако што бисмо достављање учинили ефикаснијим.

*Nada Dragić, MA**

DELIVERY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS WITH SPECIAL REGARD TO THE NEW DRAFT LAW AND EUROPEAN STANDARDS

Summary

The recognition and exercise of individual and collective rights represents the main goal of every legal system in the majority of developed countries around the world. On the other hand these important goals could not be achieved if it were not for the institute of delivery through which people are informed about their rights, responsibilities and obligations. For this very reason the subject of

* Nada Dragić, MA. PhD candidate, Faculty of Law University of Belgrade.

delivery is not just of great importance for the Administrative procedures, but also one of key features of every legal system, that allows it to function relatively efficiently and to fulfill its purpose. There is not a slightest doubt that the process of delivering important administrative and other legal acts and a variety of documents, to interested parties, represents an action of utmost importance in every single sort of legal and administrative proceedings. It is a way through which, an interested parties, whose rights, obligations or interests based on law are concerned, become informed about the existence of any act or decision by public authority, that regards them and their rights. The act of precise and regular delivery is a unavoidable perquisite, necessary for the procedure to start or to continue through its course. The purpose of this procedural action is to inform the addressee about the content of a writing, so that he could be alerted and enabled to take necessary actions in order to timely protect his or hers rights. From the moment of delivery different deadlines are in effect, but if the whole action is done in regular and precise manner time consuming delays would be avoided and a final decision in Administrative procedure could within in reach in no time. Therefore this relatively undemanding but significant action (delivery), could work wonders if properly exercised by the authorities, while on the other hand it could lead to serious ramifications for Public Administration, legal system as a whole, citizens involved and their rights, if that would not be the case.

Key words: Legal institute of delivery. Draft of the new law. Frequent mistakes.